Exposé

INSTITUT CANADIEN POUR LA PAIX ET LA SECURITE INTERNATIONALES

N° 13

Juin 1987

LES NÉGOCIATIONS DE GENÈVE SUR LA RÉDUCTION DES ARMES STRATÉGIQUES

par David Cox

INTRODUCTION

C'est en 1969 que les États-Unis et l'Union soviétique ont engagé les premières négociations officielles sur la limitation des armes stratégiques. Le processus se poursuit depuis lors, ponctué d'interruptions et de reprises. Jusqu'à présent, il a débouché sur deux accords (SALT I et II) visant à limiter le déploiement des armes stratégiques offensives, ainsi que sur un traité restreignant considérablement la mise en place de défenses anti-missiles balistiques (le Traité ABM).

L'Accord provisoire sur les armes stratégiques offensives (SALT I) a été signé en 1972 par le président Nixon et le premier secrétaire Brejnev. Dans les faits, le SALT I instituait un gel dans deux catégories de vecteurs stratégiques, à savoir celles des missiles balistiques intercontinentaux (ICBM) et des missiles balistiques lancés depuis un sous-marin (SLBM); il était toutefois convenu que l'URSS, déficitaire au chapitre des SLBM, pouvait en augmenter le nombre dans une certaine mesure. Le nombre total des vecteurs sol-sol et mer-sol permis en vertu du SALT I était de 2 347 pour les Soviétiques et de 1 710 pour les États-Unis. Cette disparité rendait compte, d'une part, de la supériorité technologique des missiles américains (notamment les SLBM) et, d'autre part, de l'omission des bombardiers stratégiques (catégorie dans laquelle les États-Unis jouissaient d'un avantage décisif) dans les calculs. Peut-être, aussi, faisait-elle tacitement droit aux revendications soviétiques concernant les forces de frappe britanniques et françaises et les forces nucléaires américaines à portée intermédiaire déployées en Europe : les États-Unis avaient en effet refusé de les prendre en compte dans les calculs ayant abouti au traité SALT I.

En novembre 1972, MM. Brejnev et Nixon ont également signé le Traité sur les missiles anti-missiles balistiques (ABM), en vertu duquel les deux superpuissances s'engageaient à ne posséder chacune que deux emplacements où seraient déployés des missiles ABM. Par suite d'une modification apportée en 1974, chacun des deux camps n'a plus droit qu'à un seul emplacement pourvu de 100 lanceurs ABM opérationnels.

Dès la ratification de l'accord SALT I, des négociations se sont ouvertes sur un traité tendant à élargir la catégorie des armes stratégiques visées par l'Accord provisoire ainsi qu'à fixer des limites égales de part et d'autre relativement au nombre de systèmes déployés. En 1974, à Vladivostok, le président Ford et le premier secrétaire Brejnev ont approuvé les grandes lignes d'un traité SALT II qui prévoyait une limite de 2 400 vecteurs, y compris les bombardiers lourds, les ICBM et les SLBM.

Le progrès des négociations a ralenti après ce coup d'envoi. Malgré tout, on est parvenu à s'entendre sur un deuxième accord, que MM. Carter et Brejnev ont signé en juin 1979. L'accord SALT II n'ayant pas été ratifié par le Sénat des États-Unis, il n'est jamais entré officiellement en vigueur. Néanmoins, le gouvernement américain sous les présidents Carter et Reagan (jusqu'à la déclaration contraire de ce dernier en juin 1986) s'est engagé à ne pas violer les dispositions de SALT II. De son côté, l'Union soviétique a fait savoir qu'elle adhérerait également à l'accord.

Le traité SALT II établissait une limite globale de 2 400 vecteurs stratégiques et une limite secondaire de 1 320 vecteurs mirvés (dotés d'ogives multiples indépendamment guidées). Il énonçait aussi des mesures de surveillance très précises pour garantir le respect de l'accord, ainsi que la marche à suivre pour le retrait des lanceurs désuets dans le cadre des programmes de modernisation.

Après son entrée en fonction, le président Reagan a convenu de ne pas contourner les dispositions de SALT II, mais il a continué d'exprimer son opposition à l'accord, comme il l'avait fait d'ailleurs pendant la campagne électorale de 1980. Pour l'essentiel, le président jugeait que le traité autorisait un accroissement excessif du nombre d'*ogives* stratégiques, car le plafonnement du nombre de *lanceurs* mirvés (1 320) laissait toute latitude pour augmenter le nombre de véhicules de rentrée emportés par chaque missile. Il soutenait plus précisément que cette omission jouait en faveur de l'Union soviétique, laquelle avait mis au point des lanceurs beaucoup plus lourds et s'était donc ménagé la possibilité de surclasser les États-Unis quant au nombre d'ogives déployées à bord de

90-04618/

lanceurs sol-sol "lourds" comme le SS-18.

À l'origine, les négociations SALT devaient comporter une troisième ronde, dans le cadre de laquelle les deux camps, sur l'assise des accords précédents, se seraient penchés sur d'autres questions, dont la plus importante était le statut des lanceurs nucléaires à portée intermédiaire basés en Europe et à proximité de celle-ci. Mais le président Reagan ne voulait pas d'une troisième ronde du SALT : ce qu'il envisageait était tout à fait différent. C'est ainsi que le chef d'État américain a préconisé une nouvelle réduction massive des armes nucléaires — les lanceurs et les ogives — dont il serait discuté dans un nouveau cadre de négociations appelé "Pourparlers sur la réduction des armes stratégiques" (START). À l'ouverture de ces pourparlers, en juin 1982, les États-Unis ont proposé d'opérer de profondes réductions dans certaines catégories de forces stratégiques, dans celle notamment des ICBM sol-sol. Étaient principalement visés les SS-18 que les Soviétiques, sans violer les limites, avaient munis de dix ogives chacun; or, les États-Unis considéraient cela comme une menace sérieuse pour la survivabilité de leurs propres missiles intercontinentaux basés au sol.

Déjà difficiles du fait qu'ils consacraient la rupture avec le processus SALT, les pourparlers START ont vite accroché sur deux questions. La première concernait les forces nucléaires à portée intermédiaire (INF), et la seconde, les répercussions de l'Initiative de défense stratégique (IDS) du président Reagan.

Dès 1977, l'Union soviétique s'est mise à déployer un nouveau missile principalement dirigé sur des villes de l'Europe occidentale. Le SS-20 est un lanceur mobile à trois ogives et à 5 000 kilomètres de portée. Destiné à remplacer des engins vétustes et très vulnérables (les SS-4 et SS-5), le SS-20 conférait aux forces soviétiques un potentiel qualitatif nettement accru qui suscita une vive inquiétude chez les alliés européens de l'OTAN. Par conséquent, au terme d'un débat prolongé, le Conseil de l'Atlantique-Nord décida en 1979 d'approuver le déploiement de missiles américains Pershing II et de missiles de croisière sol-sol (GLCM) comme parade à la mise en batterie des SS-20. Parallèlement, la décision du Conseil révélait la nécessité d'amorcer avec l'Union soviétique des négociations sur les forces à portée intermédiaire. Ces négociations ont débuté en 1981, pour rompre deux ans plus tard lorsque la délégation soviétique, donnant suite à de nombreux avertissements, s'est retirée après le déploiement des premiers Pershing II et GLCM.

Même si le traité ABM, à proprement parler, n'est pas lié avec l'accord SALT II, et encore moins avec les propositions START, les Soviétiques jugent depuis 1983 qu'un rapport direct doit exister entre, d'une part, le programme de recherche de l'IDS et la mise au point des techniques antisatellites connexes et, d'autre part, les négociations sur la réduction des armements. Quelles recherches sont expressément autorisées par le traité ABM, et de façon plus générale, quelles modalités régissent le respect de ce dernier, voilà deux questions qui font désormais partie intégrante de l'ordre du jour des négociations sur la limitation des armes stratégiques.

Lorsque les deux Grands ont enfin renoué le fil du dialogue à Genève en mars 1985, la gamme des questions à débattre à la table des négociations était autrement plus vaste que celle dont ils avaient discuté lors des négociations SALT précédentes. C'est pourquoi les pourparlers de Genève sont menés par trois groupes, chargés respectivement des forces stratégiques, des forces nucléaires à portée intermédiaire et des armes spatiales et défensives.

LES FORCES STRATÉGIQUES

Bien que l'actuelle ronde de négociations qui a commencé à Genève en mars 1985 se déroule sous le nouveau titre de Pourparlers sur les armes nucléaires et spatiales, elle s'inscrit, pour ce qui est des forces stratégiques, dans le prolongement du processus START amorcé en juin 1982. Ce dernier, rappelons-le, a échoué en même temps que les négociations INF en décembre 1983 lorsque les Soviétiques ont rompu les entretiens après le déploiement des Pershing II et des GLCM américains en Europe. Dans l'intervalle, on s'est peu soucié de formuler de nouvelles propositions sur les forces stratégiques, ce qui explique qu'en mars 1985, la position des États-Unis à Genève concernant les forces stratégiques avait très peu changé par rapport à ce qu'elle était à l'époque des pourparlers START.

L'essentiel des négociations START résidait dans la prétention américaine que l'Union soviétique bénéficiait d'un avantage écrasant et déstabilisateur au chapitre des missiles intercontinentaux sol-sol.

Tableau 1 — URSS et É.-U. : Les forces stratégiques en présence

URSS	Lanceurs	% du total	Ogives	% du total
ICBM	1 398	55 %	6 420	64 %
SLBM	983	39 %	3 159	32 %
Bombardiers	160	6 %	440	4 %
	2 541		10 019	
É.-U.	**Lanceurs**	**% du total**	**Ogives**	**% du total**
ICBM	1 005	52 %	2 175	19 %
SLBM	640	33 %	5 632	50 %
Bombardiers	278	15 %	3 554	31 %
	1 923		11 361	

Sources: IISS, *Military Balance*, 1986-1987 et *World Armament and Disarmament* : Annuaire du SIPRI, 1986.

Comme l'indique le tableau 1, l'URSS a fortement privilégié les missiles intercontinentaux sol-sol. Les États-Unis, en revanche, ont préféré une triade stratégique plus équilibrée, dont les ogives stratégiques sol-sol ne

représentent qu'environ un cinquième de la force de frappe totale.

Préoccupés par la précision de tir et la puissance destructrice sans cesse accrues des ICBM soviétiques, notamment des SS-18, les États-Unis ont proposé en 1982 de ramener à 5 000 le nombre d'ogives stratégiques, dont 2 500 seulement pourraient être placées sur des ICBM sol-sol. Comme on peut le voir au tableau 1, cette proposition aurait entraîné une réduction largement supérieure à 50 p. 100 du nombre d'ogives soviétiques montées sur ICBM, tandis que les États-Unis auraient été libres de conserver en l'espèce toutes leurs ogives.

En réponse, les Soviétiques ont soutenu que, dans l'ensemble, les forces stratégiques s'équilibraient de part et d'autre, et que l'avantage des États-Unis sur le plan des SLBM et des bombardiers compensait la supériorité numérique de l'URSS au chapitre des missiles intercontinentaux sol-sol. Aux pourparlers START, la proposition soviétique était beaucoup moins spectaculaire que celle des États-Unis: elle postulait une réduction de 20 p. 100 des lanceurs et des ogives, selon une formule qui aurait pemis à l'URSS de conserver le gros de ses forces stratégiques sur missiles sol-sol.

Au début de l'actuelle ronde de pourparlers en mars 1985, la position des États-Unis demeurait plus ou moins inchangée par rapport à celle de décembre 1983, et les Soviétiques n'avaient pas grand-chose de nouveau à offrir en contre partie. Mais à la fin de septembre 1985, à cause peut-être du nouveau style et des nouvelles priorités du secrétaire général Gorbatchev, les Soviétiques, faisant plus ou moins table rase, ont formulé une proposition qui fut par la suite éventée dans la presse américaine, puis confirmée par les autorités soviétiques et américaines. Les principaux éléments de la proposition était les suivants:

- réduire de moitié le nombre des lanceurs stratégiques de part et d'autre;
- limiter à 6 000 le nombre d'ogives conservées dans chaque camp;
- limiter à 60 p. 100 du nombre total des ogives stratégiques (3 600) celles pouvant être placées sur n'importe quelle des composantes de la triade;
- interdire la recherche et le développement dans le cadre de l'IDS;
- redéfinir l'expression "arme stratégique" (lanceur capable d'atteindre le territoire de l'adversaire) de façon à ce qu'elle désigne les forces nucléaires de théâtre à longue portée (LRTNF) des États-Unis, mais non celles de l'Union soviétique, ces dernières ne pouvant normalement pas atteindre les États-Unis;
- interdire les programmes de modernisation. La modernisation, peut-être pour les fins de la négociation, était définie de manière à permettre aux Soviétiques de poursuivre le déploiement des ICBM SS-24 et SS-25 et du SLBM SS-N-20, mais à interdire la mise en batterie des systèmes américains suivants : MX, Midgetman, Trident D-5 et bombardiers perfectionnés (avions furtifs);
- interdire les missiles de croisière à longue portée (600 kilomètres et plus), ce qui mettrait un terme à l'actuel

Forces offensives stratégiques : Positions respectives depuis 1980

Juin 1982 START	M. Reagan propose de réduire à 5 000 le nombre d'ogives stratégiques, et de limiter à 2 500 celui des charges installées sur ICBM. Les Soviétiques préfèrent des réductions moindres et souhaitent conserver le gros de leurs ICBM sol-sol.
Décembre 1983	Rupture des pourparlers.
Mars 1985 NST	Reprise des pourparlers : les positions ont peu changé.
Septembre 1985	L'URSS propose des réductions massives : limiter à 6 000 le nombre des charges nucléaires, mais les forces intercontinentales et les INF sont indissociables.
Octobre 1985	Contre-proposition américaine : limiter à 4 500 le nombre des ogives, l'accent étant toujours mis sur les ICBM; les INF sont considérées comme un élément à part; interdiction des missiles mobiles.
Janvier 1986	M. Gorbatchev formule une proposition de grande envergure en vue d'un désarmement nucléaire et conventionnel; il offre de débattre séparément des INF et des systèmes stratégiques.
Juin 1986	Nouvelle proposition soviétique : le nombre limite des ogives est porté à 8 000, et l'interdiction des ALCM et SLCM à longue portée disparaît; la proposition exige cependant le respect du Traité ABM.
Juillet 1986	Nouvelle proposition américaine : le nombre limite des ogives est porté à 7 500, et les ICBM font l'objet de restrictions supplémentaires, toutefois, l'existence d'ICBM mobiles est admise; les SLCM ne sont pas mentionnés.
Reykjavik Octobre 1986	Les États-Unis et l'URSS s'entendent sur une réduction de 50 p. 100 échelonnée sur 5 ans, mais divergent sur l'étape suivante : les Soviétiques veulent éliminer toutes les armes stratégiques nucléaires, mais les États-Unis ne souhaitent liquider que les missiles balistiques. Les Soviétiques veulent circonscrire strictement l'IDS comme préalable à l'élimination des missiles balistiques, tandis que les États-Unis veulent conserver la carte de l'IDS à titre de garantie.

déploiement d'ALCM à longue portée de part et d'autre ainsi qu'à la mise au point de missiles de croisière perfectionnés (ACM) et, fort probablement, des missiles de croisière à longue portée mer-sol.

Ainsi, à certains égards très importants, cette proposition prenait directement en compte les préoccupations américaines concernant l'expansion des forces stratégiques soviétiques et la capacité meurtrière des missiles sol-sol SS-18. On remarquera notamment que les Soviétiques ont accepté, apparemment pour la première fois, le principe d'une réduction massive des lanceurs et des ogives. Leur position semblait donc se rapprocher de celle des États-Unis, d'autant plus qu'ils semblaient disposés à limiter aussi le nombre d'ogives portées par ICBM sol-sol.

Toutefois, la proposition soviétique contenait aussi des éléments qui n'allaient pas manquer de susciter l'opposition des États-Unis, d'autant plus que certains avaient déjà été rejetés lors de négociations antérieures. Du nombre, le plus important était sans doute la définition de l'expression "forces stratégiques", désormais élargie pour inclure les missiles et bombardiers américains à portée intermédiaire. Nous reviendrons sur cette question dans la section suivante. L'interdiction des travaux de recherche et de développement dans le cadre de l'IDS sera également abordée plus loin. En attendant, sur le seul plan des armes stratégiques, selon la définition qu'en donnent les accords SALT,* l'interdiction visant la modernisation des arsenaux et les missiles de croisière à longue portée offrait peu d'intérêt pour les États-Unis, dont elle aurait bridé l'actuel programme de déploiement ainsi que les projets de mise en batterie du missile MX. Mais en dépit de ces obstacles non négligeables, l'essentiel de la nouvelle position soviétique sur la réduction des armes stratégiques marquait un grand pas dans le sens des propositions américaines visant à une réduction massive du nombre d'ogives et de lanceurs stratégiques.

La réponse des États-Unis, formulée en octobre 1985, a été divulguée elle aussi par la presse, puis confirmée par Paul Nitze, conseiller spécial auprès du président et du secrétaire d'État. Les principaux éléments de la proposition américaine étaient les suivants :

- limiter à 4 500 le nombre des *ogives* balistiques (celles montées sur lanceurs sol-sol comme sur lanceurs mer-sol);
- plafonner à 1 250 le nombre des *lanceurs* balistiques (sol-sol et mer-sol), étant entendu que la limite pourrait être portée à 1 450;
- imposer une limite secondaire de 3 000 pour les ogives portées par ICBM;
- limiter la charge utile éjectable des missiles balistiques stratégiques : aucun des deux camps ne pourrait posséder plus de la moitié de l'actuelle charge utile éjectable comprise dans l'arsenal soviétique;
- interdire les missiles mobiles;
- limiter à 350 le nombre des bombardiers lourds, ce qui inclurait, semble-t-il, le *Backfire* soviétique, appareil qu'on assignait à la catégorie des avions à rayon d'action moyen, mais auxquel les États-Unis prêtent une capacité stratégique (c'est-à-dire intercontinentale)*;
- adopter une limite spécifique de 1 500 pour les missiles de croisière aéroportés (ALCM), mais n'imposer aucune restriction relativement aux autres armes nucléaires aéroportées (bombes à chute libre et missiles offensifs à faible portée);
- limiter à 120 le nombre de bombardiers autorisés à transporter des ALCM.

Relativement aux armes stratégiques donc, la proposition de Washington exprimait une fois de plus l'inquiétude américaine face aux ICBM sol-sol soviétiques. L'insistance des États-Unis pour limiter la charge utile éjectable (c'est-à-dire la masse réunie des ogives et des systèmes de guidage qu'un étage propulseur peut placer sur une trajectoire donnée) montrait qu'à leurs yeux, l'importante capacité d'emport et la précision de tir accrue du SS-18 mettaient en danger les missiles Minuteman déployés sur le sol américain. En outre, la position des États-Unis s'était quelque peu modifiée par rapport à ce qu'elle avait été antérieurement dans le cadre des pourparlers START, puisque la limite numérique applicable aux ogives portées par ICBM sol-sol passait de 2 500 à 3 000. Ainsi, l'écart entre les propositions américaines et soviétiques sur les ICBM sol-sol, qui constituait le principal objet de litige dans les négociations sur les forces stratégiques centrales, se ramenait à une différence de 600 ogives entre les 3 000 proposées par les États-Unis et les 3 600 envisagées par l'URSS. À première vue, cet écart paraissait négociable.

Les propositions inattendues formulées par le premier secrétaire Gorbatchev le 15 janvier 1986 n'ont pas modifié les positions respectives concernant les ogives stratégiques. Mais dans son vaste programme de désarmement, M. Gorbatchev confirma en toutes lettres un changement de politique qu'avaient déjà esquissé des autorités soviétiques, à savoir que l'URSS était prête à mener les négociations sur les INF indépendamment des discussions sur les armes stratégiques. L'ensemble des propositions soviétiques exposées en octobre 1985 devenait dès lors caduc, ce qui laissait la porte ouverte à des négociations sur les armes statégiques, selon les définitions et les modalités de décompte qui avaient été employées lors des pourparlers SALT et START.

Malgré ces propositions qui rendaient plus probable un accord sur une réduction marquée des forces stratégiques,

---

* Les négociateurs SALT ont qualifié de "stratégiques" les armes ayant une portée supérieure à 5 500 kilomètres.

* Le 16 juin 1979, au moment de la signature de l'accord SALT II, le président Brejnev a remis au président Carter une déclaration écrite affirmant que le *Backfire* est un bombardier à rayon d'action moyen. "[L'Union soviétique] n'a pas l'intention de conférer à cet appareil un potentiel intercontinental." Autrement dit, le *Backfire* ne serait pas déployé dans des bases soviétiques d'où il aurait pu atteindre le continent nord-américain.

les négociations ultérieures semblèrent piétiner à Genève. De tout évidence, l'IDS constituait la principale pierre d'achoppement. Néanmoins, à l'été de 1986, les deux camps modifièrent de nouveau leurs positions respectives sur les systèmes stratégiques centraux. L'Union soviétique proposa en juin une formule "provisoire" destinée à précéder — mais non pas à remplacer — les réductions sensibles déjà proposées. Par rapport aux propositions d'octobre, les nouveaux éléments étaient les suivants (n'oublions pas que les Soviétiques avaient cessé, en janvier, d'inclure les INF dans les arsenaux stratégiques):

- limiter à 1 600 le nombre de lanceurs stratégiques, y compris les bombardiers. Il y avait donc un rapprochement, puisque les États-Unis avaient proposé un plafond de 1 250 lanceurs et de 350 bombardiers;
- accroître le nombre maximal de "charges nucléaires" (en incluant les bombes à chute libre aussi bien que les ogives), qui passerait ainsi de 6 000 à 8 000;
- faire passer de 3 600 à 4 800 la limite spécifique applicable aux ogives déployées sur une seule composante de la triade, par suite de l'augmentation à 8 000 du nombre total d'ogives (le rapport de 60 p. 100 demeure donc fixe);
- prendre en compte les missiles de croisière lancés par sous-marin dans le total des 8 000, et interdire les SLCM montés sur bâtiment de surface (on peut supposer que les difficultés inhérentes à la vérification des limites relatives aux SLCM embarqués font de l'interdiction pure et simple une formule plus praticable que le quota);
- geler le nombre de bombardiers américains déployés en Europe et sur porte-avions. En contrepartie, les Soviétiques conviennent de ne plus inclure ces forces dans la catégorie des armes stratégiques;
- convenir de part et d'autre de ne pas se soustraire au régime du traité ABM pendant 15 à 20 ans.

Ces nouvelles propositions marquaient une évolution dont il convient de signaler plusieurs aspects. Tout d'abord, les Soviétiques ne cherchaient plus comme avant à interdire tous les missiles de croisière à longue portée (plus de 600 kilomètres). Le nouveau plafond des charges nucléaires, qui passait à 8 000, incluait désormais les ALCM et, surtout, les missiles de croisière lancés par sous-marin. Comme les États-Unis tenaient manifestement à poursuivre le programme ALCM, une concession des Soviétiques sur ce point était peut-être à prévoir. Mais en ce qui concerne les SLCM, la position soviétique ouvrait un nouveau champ de discussion. Les SLCM ne figuraient pas du tout dans la proposition américaine et n'étaient mentionnés que de façon très générale (comme "charges nucléaires") dans la proposition soviétique d'octobre 1985. Comme ces armes à potentiel stratégique ne font l'objet d'aucune restriction dans les accords SALT (contrairement aux ALCM, qui sont visés dans le traité SALT II par les limites applicables aux lanceurs mirvés), elles offrent aux deux superpuissances la possibilité de gonfler rapidement leurs arsenaux; leur vérification, advenant qu'elles soient touchées par un accord sur la limitation des armements, poserait en outre de graves problèmes. En préconisant l'inclusion des SLCM lancés par sous-marin, mais non des engins embarqués, les Soviétiques ébauchaient une première démarche pour juguler l'évolution des SLCM, puisque seuls étaient admis, en l'espèce, ceux qui se prêtaient à la vérification par des techniques existantes.

La réponse des États-Unis n'a jamais été officiellement annoncée, mais elle parut néanmoins en août 1986 dans la presse américaine, qui la tenait de source sûre. Par rapport aux propositions de novembre, elle présentait les variations suivantes :

- faire passer à 7 500 le nombre maximum d'ogives, et respectivement à 5 500 et à 2 000 le nombre de charges pouvant être portées par missiles balistiques et par ALCM;
- limiter à 1 600 le nombre total de vecteurs nucléaires, et à 350 celui des bombardiers lourds;
- limiter à 3 300 (au lieu de 3 000) le nombre d'ogives montées sur ICBM sol-sol;
- accepter les ICBM mobiles, sous réserve d'une issue favorable des négociations sur les méthodes de vérification;
- limiter, à la moitié du nombre total des ogives sol-sol autorisées, le nombre de charges montées sur les SS-18, sur les lanceurs mirvés portant plus de six ogives et sur les missiles mobiles à longue portée (c'est-à-dire les SS-24 et SS-25 dans le cas des Soviétiques).

On remarquera que la proposition passait sous silence la question des SLCM qui, pour les États-Unis, reste en dehors du champ des négociations. Et si la nouvelle position des États-Unis marque un rapprochement des points de vue en ce qui concerne le nombre maximal d'ogives et la sous-limite relative aux ogives sol-sol, elle manifeste une fois de plus l'inquiétude de Washington face au potentiel anti-forces des ICBM soviétiques. En effet, la proposition tendant à limiter expressément le nombre des ogives sol-sol (la moitié de 3 300) visait directement les ICBM soviétiques les plus modernes : le SS-18 d'abord, mais aussi le nouveau SS-24, deux engins que l'on croit capables d'emporter dix ogives chacun. Selon les États-Unis, si l'URSS acceptait la sous-limite, elle ne pourrait plus éventuellement braquer plusieurs ogives ultra-précises sur chaque silo américain. Mais il était peu probable que l'URSS souscrive à cette mesure, qui aurait pour effet de rogner l'élément le plus moderne de ses forces stratégiques, tout en laissant intacts les engins les plus précis de l'arsenal américain (les MX sol-sol et les SLBM Trident D-5).

Sur la question des missiles mobiles, la position américaine a changé considérablement. Étant donné que l'URSS avait déjà commencé à déployer le SS-25, une interdiction des engins mobiles n'aurait présenté aucun intérêt pour les négociateurs soviétiques. Mais, après avoir formulé une proposition à cet effet en novembre 1985, Reagan fit l'objet de fortes pressions, exercées notamment par le Congrès qui continuait à favoriser le Midgetman, un petit missile sol-sol mobile dans lequel d'aucuns

voyaient la solution au problème de la vulnérabilité des missiles intercontinentaux. Ainsi, même si elle insistait toujours autant sur la vérification, la réponse de Washington offrait la possibilité d'un compromis sur les missiles intercontinentaux mobiles.

Reykjavik

Il faut analyser les discussions de Reykjavik avec force précautions en raison des ambiguïtés qui perdurent concernant la nature précise des propositions formulées. Dans le cas des forces stratégiques, toutefois, l'attention s'est tout d'abord portée sur un accord tendant à réduire toutes les forces stratégiques d'environ 50 p. 100 sur une période de cinq ans, pour aboutir de part et d'autre à un maximum de 1 600 lanceurs et de 6 000 ogives. Les déclarations soviétiques relèvent que M. Gorbatchev avait proposé une réduction globale des forces, "étant entendu qu'il serait tenu compte des éléments à caractère historique des forces stratégiques". Du côté américain, les communiqués faisaient valoir la nécessité d'une limite numérique spécifique pour les ICBM soviétiques.

Dès lors sont apparues d'importantes divergences. Les porte-parole américains affirment que, durant la seconde phase de cinq ans, les réductions à zéro ne s'appliqueraient plus qu'aux missiles balistiques. Mais les Soviétiques, s'appuyant sur des transcriptions diffusées de conversations pendant lesquelles le président Reagan parle des "armes nucléaires", soutiennent au contraire qu'on s'était entendu pour liquider tous les vecteurs nucléaires stratégiques pendant la seconde phase. Les bilans dressés après le sommet de Reykjavik montrent que les discussions, à mesure qu'on essayait de développer le sujet, se plaçaient sous le signe de la confusion et, du côté américain, sous celui de l'improvisation. D'ailleurs, comme des observateurs l'ont fait remarquer par la suite, la proposition portant sur l'élimination de tous les missiles balistiques dans une période de dix ans n'avait été approuvée ni par les alliés de l'OTAN, ni même par le Comité mixte des Chefs d'état-major (JCS). Depuis, les Américains ont discrètement retiré cette proposition de l'ordre du jour.

Mais à Reykjavik, comme nous le verrons plus loin, l'élimination des armes nucléaires et, plus particulièrement, la liquidation des missiles balistiques, a été liée au respect formel du traité ABM pendant dix ans.

LES FORCES NUCLÉAIRES INTERMÉDIAIRES (INF)

Nous avons déjà mentionné que dans le cadre des pourparlers ayant mené au traité SALT I, les Soviétiques voulaient inclure, dans le calcul des équilibres "stratégiques", tous les systèmes capables de frapper des objectifs sur le territoire de l'adversaire. Par là, ils entendaient plus précisément les bombardiers et les appareils embarqués américains à capacité nucléaire déployés en Europe et à proximité de celle-ci, les sous-marins américains patrouillant dans les eaux européennes et, enfin, les forces de frappe britanniques et françaises. Hostiles à cette interprétation, les États-Unis ont pu rallier les Soviétiques à leur propre vue : seuls seraient définis comme "stratégiques" les missiles intercontinentaux ayant une portée supérieure à 5 500 kilomètres. La question des missiles et bombarbiers à portée intermédiaire, désormais exclue des négociations stratégiques, serait mise de côté en attendant la troisième étape des négociations SALT.

On était sans doute nombreux à regretter cet ajournement en 1977 au sein de l'Alliance occidentale lorsque les Soviétiques se sont mis à remplacer leurs SS-4 et SS-5 par un nouveau missile, le SS-20. Les SS-4 et SS-5 sont des engins déjà vétustes, peu mobiles et très vulnérables, et vu leur portée maximale de 2 000 kilomètres ils ne menacent que certaines régions de l'Allemagne de l'Ouest. Mais le SS-20, engin mobile ayant une portée de 5 000 kilomètres, est une arme de qualité supérieure pouvant atteindre des cibles sur la quasi-totalité du territoire européen. Par suite de son déploiement, les principaux membre européens de l'OTAN conclurent que l'équilibre des forces stratégiques en Europe était gravement compromis, d'où la décision de déployer les missiles de croisière et Pershing II, à moins qu'on pût amener les Soviétiques à démanteler les SS-20, SS-4 et SS-5. C'est cette position, connue sous le nom d'"Option zéro", que le président Reagan proposa en novembre 1981.

Tableau 2 — **Missiles à portée intermédiaire* faisant l'objet de discussions à Genève**

Union soviétique	Missiles	Portée (km)	Ogives	Total des ogives
SS-20 (Europe)	243**	5 000	3	729
SS-20 (Asie)	171	5 000	3	513
SS-4	112	2 000	1	112
États-Unis				
GLCM	52	2 500	4	208
Pershing II	108	1 800	1	108

* Le tableau ne fait pas état des avions, des missiles américains lancés par sous-marins ni des forces de frappe britanniques et françaises, qui restent tous en marge des propositions respectives. Ne figurent pas non plus les missiles comme le SS-22, le SS-23 et le Pershing I, dont la portée est inférieure à 1 000 kilomètres.

** Les États-Unis prétendent que l'URSS en a 270. La différence est attribuable au fait que des missiles retirés du service n'auraient pas été détruits.

Lorsque les négociateurs soviétiques et américains se sont enfin réunis à Genève, en 1981 et en 1982, de nombreuses divergences sont apparues au sujet des systèmes nucléaires à inclure dans le cadre des négociations. On procéda à un échange de propositions et de contre-propositions, dont celle de la fameuse "promenade dans les bois", au cours de laquelle les

ambassadeurs Nitze et Kvitsinsky discutèrent d'une formule visant à limiter le nombre des bombardiers à rayon d'action intermédiaire (le *F-111* américain et les *Backfire, Badger* et *Blinder* soviétiques) et celui des lanceurs à portée intermédiaire (en Europe, 75 SS-20, 75 GLCM et aucun Pershing II). Les pourparlers ont finalement échoué en 1983 lorsque la délégation soviétique, comme elle avait menacé de le faire, a rompu le dialogue pour protester contre le déploiement des premiers GLCM et Pershing II.

Les propositions soviétiques

Dans leur position de départ annoncée le 30 septembre 1985, les Soviétiques en sont revenus à leur définition privilégiée de ce que sont les armes "stratégiques". À la catégorie des systèmes "stratégiques" américains, ils assignaient tous les vecteurs embarqués, sous-marins et terrestres (sol-sol) déployés en Europe ou à proximité de celle-ci et susceptibles de frapper des cibles en Union soviétique. En revanche, le SS-20 et les autres avions soviétiques à rayon d'action moyen étaient exclus sous prétexte qu'ils ne peuvent pas normalement atteindre le territoire continental des États-Unis. Les Soviétiques ont alors proposé une réduction de 50 p. 100 qui aurait visé l'ensemble de ces systèmes. Dans le droit fil de cette logique, les États-Unis étaient acculés à choisir entre leurs forces "stratégiques" et leurs systèmes d'armes nucléaires basés en Europe au bénéfice de l'OTAN. Les États-Unis ont rejeté cette formule, comme ils l'avaient fait à l'époque des entretiens du SALT I.

Toutefois, au début de novembre, c'est-à-dire avant le sommet de Genève entre MM. Reagan et Gorbatchev, les Soviétiques ont fait savoir qu'ils envisageraient de renoncer à leur définition préférée du mot "stratégique" et d'en arriver à un accord sur les INF indépendamment des discussions sur les armes stratégiques. Qui plus est, les Soviétiques ont donné à entendre qu'un accord sur les INF ne serait *pas* lié à une entente sur la limitation des travaux de recherche entrepris dans le cadre de l'IDS. Cette impression fut par la suite confirmée lors d'une conversation entre M.Gorbatchev et le sénateur Edward Kennedy. Parallèlement, M. Gorbatchev a profité d'un séjour à Paris pour inviter les gouvernements français et britannique à dialoguer "en direct" avec l'URSS concernant les forces des trois pays en Europe, laissant supposer par là que les arsenaux français et britanniques ne seraient pas nécessairement visés, eux non plus, par la réduction des forces soviétiques et américaines.

Dans son discours du 15 janvier 1986, M. Gorbatchev a établi les grandes lignes de la position soviétique sur les INF. Confirmant le découplage entre un éventuel accord sur les INF et la réduction des armes stratégiques, M. Gorbatchev a de nouveau déclaré qu'un accord sur les INF ne devait pas obligatoirement couvrir les forces nucléaires britanniques et françaises. Toutefois, la proposition comportait certaines conditions. En premier lieu, les États-Unis devaient s'engager à ne transférer aucun système d'arme INF à la Grande-Bretagne et à la France. Par la suite, des porte-parole soviétiques ont

Forces nucléaires intermédiaires : positions depuis 1980

Novembre 1981	Reagan propose l'option "zéro" : les GLCM et Pershing II ne seront pas déployés si l'URSS démantèle ses SS-20.
Juillet 1982	"Promenade dans les bois" : on propose une limite de 225 pour les systèmes à portée intermédiaire et une sous-limite de 75 pour les SS-20, GLCM et Pershing II basés en Europe.
Septembre 1985	Ensemble de propositions soviétiques visant toutes les INF américaines, mais non les SS-20 ni les avions soviétiques à rayon d'action intermédiaire.
Novembre 1985	L'URSS donne à entendre que les INF peuvent faire l'objet de négociations distinctes, sans qu'il y ait lien obligatoire avec l'IDS.
Janvier 1986	M. Gorbatchev confirme que les INF peuvent faire l'objet de négociations distinctes et que celles-ci ne doivent pas nécessairement couvrir les forces britanniques et françaises; la Grande-Bretagne et la France doivent toutefois s'engager à ne pas accroître leurs forces.
Février 1986	Les É.-U. cherchent à inclure dans les négociations les SS-20 basés en Asie; ils prônent des limites "globales" à l'égard des INF et proposent plusieurs options, dont des plafonds bas pour les euromissiles.
Reykjavik Octobre 1986	On s'attendait à un accord qui aurait permis à chaque camp de conserver 200 ogives INF (dont 100 de part et d'autre en Europe), mais les discussions ont porté sur la liquidation complète des INF en Europe, chaque partie pouvant conserver 100 ogives sur son territoire national.
Après Reykjavik	Les Soviétiques ne sont plus disposés à conclure sur les INF un accord ne prenant pas en compte l'IDS ni les réductions de forces stratégiques.
Février 1987	Les Soviétiques proposent de nouveau pour les INF en Europe une option zéro qui autoriserait chaque camp à conserver 100 ogives sur son territoire national.

précisé que le "non-transfert" visait non seulement les missiles de croisière et les Pershing II, mais aussi le Trident D-5, que les États-Unis ont convenu de fournir à la Grande-Bretagne et qui constitue la pièce maîtresse du projet de modernisation des forces nucléaires britanniques.

En deuxième lieu, les gouvernements britannique et français devaient s'engager à ne pas "accroître" leurs forces durant la période où l'URSS et les États-Unis réduiraient leurs INF. Mais les Soviétiques n'ont pas assimilé "accroissement" à "modernisation", pas plus qu'ils n'ont précisé les niveaux au-dessus desquels toute augmentation des forces britanniques et françaises constituerait un "accroissement" inacceptable.

En troisième lieu, la proposition soviétique exigeait de la Grande-Bretagne et de la France qu'elles participent ultérieurement à la réduction globale des armes nucléaires. Des porte-parole soviétiques ont par la suite précisé que cette proposition faisait droit à une politique suivie depuis longtemps par ces deux pays.

Ces derniers soutiennent en effet qu'il existe une telle disparité entre leurs propres forces "de dissuasion minimale" et celles des superpuissances qu'une participation britannique et française à des réductions proportionnées reste impensable tant que les États-Unis et l'URSS n'auront pas sensiblement réduit leurs arsenaux. Il semble donc que la proposition soviétique tienne compte de cette revendication, la Grande-Bretagne et la France n'étant tenues de participer au processus global qu'après d'importantes réductions de la part des États-Unis et de l'Union soviétique.

La réponse des États-Unis

Après avoir rejeté la proposition initiale de l'URSS, laquelle tendait à inclure les forces américaines en Europe dans la catégorie des armes "stratégiques", les États-Unis ont formulé une réponse qui mettait dans la balance leurs missiles sol-sol à portée intermédiaire (Pershing II et GLCM) et les SS-20 soviétiques. Par là même, Washington refusait d'inclure, dans le champ des négociations, les avions et les sous-marins à capacité nucléaire déployés en Europe et à proximité de celle-ci. En outre, les États-Unis ont maintenu qu'ils ne peuvent pas négocier au nom de la Grande-Bretagne et de la France, dont les forces de frappe respectives ne sauraient, par conséquent, entrer en ligne de compte dans un accord américano-soviétique sur les INF.

Ensuite, la réponse américaine a insisté sur l'existence d'un lien entre la limitation des INF en Europe et à l'échelle "globale". Deux principaux facteurs sous-tendaient cette position. Les États-Unis estimaient tout d'abord que les SS-20 mobiles stationnés en Asie soviétique pourraient être tournés vers l'Europe occidentale, soit clandestinement, soit ouvertement en période de crise. (Les Soviétiques ont répliqué que les SS-20 en Asie faisaient contrepoids aux déploiements américains dans le Pacifique et qu'il serait de toute façon tout aussi facile pour les États-Unis de ramener les GLCM et Pershing II en Europe depuis l'Amérique du Nord en temps de crise.)

Le second facteur qui comptait aux yeux du gouvernement Reagan était l'attitude du Japon, voire d'autres alliés asiatiques. Pendant la ronde de consultations que Washington avait menée avant de répondre à M. Gorbatchev, le Japon s'était élevé contre l'hypothèse d'un accord sur la réduction des INF en Europe qui ne limiterait aucunement les déploiements en Asie et qui risquerait même de les favoriser.

Nonobstant ces réserves, la possibilité de conclure un accord sur les INF intéressait nettement les États-Unis au début de 1986. Car l'offre des Soviétiques, outre qu'elle réglait la question de savoir comment définir le terme "stratégique", concédait à Washington deux points importants : elle excluait les forces britanniques et françaises, et elle restreignait aux seuls missiles à portée intermédiaire l'application d'un accord éventuel. Qui plus est, les Soviétiques se montrant disposés à considérer séparément la réduction des INF et le débat sur les recherches admissibles dans le cadre de l'IDS, une occasion se présentait d'en arriver rapidement à un accord sur la limitation des armements. D'aucuns estimaient cette conjoncture assez favorable en soi pour garantir le succès d'une seconde réunion au sommet entre MM. Reagan et Gorbatchev.

C'est ainsi qu'en février 1986, le président Reagan a formulé une contre-proposition axée sur trois éléments : élimination des SS-20, GLCM et Pershing II sur une période de trois ans avec réduction "proportionnelle" des SS-20 soviétiques basés en Asie; abaissement échelonné des limites globales applicables aux mêmes systèmes, dont, vraisemblablement, les missiles stockés aux États-Unis; réduction des euro-missiles à des niveaux plus bas et réduction proportionnée des SS-20 basés en Asie.

La dernière composante de cette proposition américaine traduit une autre difficulté à laquelle les États-Unis se heurtent dans les efforts qu'ils déploient pour négocier au nom de leurs alliés : de son côté, le Japon s'était déclaré hostile à un arrangement qui semblait passer outre à ses intérêts en matière de sécurité, et les alliés européens, pour leur part, se montraient peu enthousiastes pour un accord qui déboucherait sur l'élimination intégrale des GLCM et des Pershing II en Europe. Officieusement, on a cité deux raisons. La première concernait l'opinion publique : quelle serait la réaction de la population si l'on retirait des missiles qui venaient tout juste d'être installés aux termes d'un débat public âpre et prolongé dans la plupart des pays concernés de l'OTAN? L'autre, peut-être plus lourde de conséquences à long terme, tenait à la perception que la présence en Europe des missiles INF américains était essentielle pour maintenir la crédibilité de la garantie nucléaire donnée par les États-Unis à leurs alliés.

Manifestement, cette troisième composante de l'offre américaine (réduire le nombre de GLCM et de Pershing II sans toutefois les éliminer) faisait droit aux inquiétudes des Européens. Il semblait d'ailleurs, avant le sommet de Reykjavik, que les Soviétiques en avaient admis le

Tableau 3 — **Forces nucléaires de faible portée (500-1 000 km)**

(Total) États-Unis	Portée (km)	Missiles	Ogives	Total des ogives
Pershing Ia	720	72	1	72
Union soviétique				
SS-12/SS-22	900	110-120	1	110-120
SS-23	500	20+?	1	20+?

Sources: Arms Control Association IISS; *The Military Balance 1986-87;* Département américain de la Défense, *Soviet Military Power,* 1987.

principe. Comme nous l'avons signalé, leur proposition tenait compte des intérêts européens, du moins en apparence, puisque l'un et l'autre camp était autorisé à conserver 200 ogives INF : 100 en Europe et 100 en Asie soviétique dans le cas de l'URSS, 100 en Europe et 100 aux États-Unis dans le cas des Américains. Mais à Reykjavik — on peut d'ailleurs s'en étonner — les discussions ont porté sur le retrait *intégral* des ogives à moyenne portée en Europe, ce qui ne laisserait que 100 de ces engins en Asie soviétique et 100 sur le territoire des États-Unis.

Le sens des conversations à Reykjavik annonçait une séparation entre la question des INF et celle des armes stratégiques et de l'IDS, mais les observations formulées après Reykjavik ont montré clairement que l'URSS était revenue sur sa position. Le 28 février 1987, après plusieurs mois de négociations infructueuses à Genève, M. Gorbatchev a toutefois offert, une fois de plus, de dissocier les INF du débat concernant l'Initiative de défense stratégique. En définitive, il ressort que la proposition de Reykjavik (liquider les SS-20, les Pershing II et les missiles de croisière en Europe, autoriser le déploiement de 100 ogives en Asie soviétique et du même nombre de charges aux États-Unis) représente un terrain d'entente pour les deux superpuissances, sous réserve de certaines contraintes. La première réside dans l'attitude des pays européens, notamment l'Allemagne de l'Ouest, qui craignent toujours un "découplage" nucléaire entre l'Europe et les États-Unis par suite d'un accord sur les INF/SRINF. La seconde concerne les INF soviétiques de faible portée (voir le tableau 3) : la position de l'URSS à ce propos s'est plusieurs fois infléchie. Toutefois, l'offre que M. Gorbatchev a présentée au secrétaire d'État Shultz le 14 avril 1987 porte à croire que le retrait et le démantèlement possible des SS-12, SS-22 et SS-23 de faible portée seront explicitement subordonnés à la conclusion d'un accord sur les INF. Le cas échéant, les propositions visant à éliminer les SRINF ranimeront le débat sur l'équilibre des forces classiques en Europe.

LES ARMES DÉFENSIVES ET SPATIALES

En ce qui concerne les armes défensives et spatiales, le champ des négociations à Genève peut techniquement englober certains enjeux qui ne sont pas strictement liés à l'IDS. C'est notamment le cas des missiles antisatellites et des missiles antimissiles balistiques tactiques (ATBM), que les deux parties jugent d'ailleurs compatibles avec les dispositions du traité ABM. Or, aux États-Unis, les recherches sur les ATBM relèvent maintenant du bureau de l'IDS; étant donné que le traité ABM interdit le transfert de systèmes ou de composantes à d'autres États, le débordement potentiel des techniques issues de l'IDS sur le théâtre de l'OTAN ne manquera pas de soulever l'opposition de l'URSS. Toutefois, pour l'instant, les principales questions sont les suivantes :

a) les recherches admissibles en vertu du traité ABM;
b) l'avenir du traité ABM : faut-il le résilier, le modifier ou le maintenir dans sa forme actuelle?
c) le lien entre le déploiement éventuel de défenses antimissiles balistiques et la réduction des forces stratégiques offensives.

Les recherches admissibles

Le terme "recherches" n'apparaît nulle part dans le libellé du traité ABM, tandis que l'expression "réaliser" y est employée sans définition précise. Selon l'interprétation qui avait cours de part et d'autre avant l'Initiative de défense stratégique, la notion de "réalisation" était tacitement définie en fonction de la "recherche" et du "déploiement". Aux États-Unis, ce point de vue procédait des témoignages déposés en 1972 devant le Sénat par les négociateurs américains qui, lors des audiences de ratificaion, ont laissé entendre que la réalisation de certains éléments d'un système ABM suppose nécessairement des essais sur le terrain. Par contraste, la recherche se borne à l'élaboration de principes théoriques, aux travaux de conceptualisation et aux essais en laboratoire (plutôt que sur le terrain). Cette distinction correspond plus ou moins à celle retenue par le Pentagone pour des fins budgétaires. En outre, elle découle logiquement des positions adoptées à l'époque des pourparlers ABM, les négociateurs ayant alors indiqué dans leurs témoignages que les recherches en laboratoire étaient jugées admissibles, notamment parce qu'elles échappent à tout contrôle par des moyens techniques nationaux de vérification.

Plus récemment, certaines déclarations du secrétaire à la Défense Weiberger et d'autres autorités américaines ont donné à entendre qu'on procéderait, en vertu du programme de l'IDS, à certains essais sur le terrain jugés compatibles avec les dispositions du traité ABM. Puisque l'article IV du traité autorise la réalisation et la mise à l'essai de systèmes ABM dans des polygones connus (ce qui permet à chaque partie de déployer et de maintenir le nombre limité d'engins ABM admis en vertu du traité), alors l'essai d'intercepteurs ABM sol-air à tir unique et de leurs éléments radar demeure légitime aux termes du traité. Les systèmes de ce genre occupent une place clef dans le cadre de l'IDS, car ils doivent notamment assurer la défense en dernière extrémité de dispositifs essentiels

comme les silos et les postes de commandement; ils ne constituent cependant qu'un seul élément de l'Initiative, qui, advenant sa concrétisation, supposera le déploiement massif de systèmes aéroportés et spatiaux actuellement interdits par le traité. Ainsi, le général Abrahamson, chef de l'Organisation de l'IDS, a reconnu devant le Congrès que, faute d'essais, la mise au point de certains dispositifs comme les composants optiques aéroportés aboutirait bien vite à l'impasse. Or, le traité interdit les essais de ce genre.

De façon plus générale, recourant à une interprétation technique et controversée du traité, des membres du gouvernement Reagan ont soutenu que la recherche et le développement en matière de technologies "exotiques" (celles se rapportant aux lasers spatiaux et aux armes à faisceaux de particules, par exemple) ne sont pas du tout visés par le traité. Dans une déclaration publique et officielle à ce propos, l'ambassadeur Nitze avait affirmé que, même si cette interprétation "élargie" du traité était légitime en regard du sens des négociations ABM, le gouvernement s'en tiendrait jusqu'à nouvel ordre à l'interprétation "stricte" suivant laquelle la mise en oeuvre de technologies exotiques constituerait une violation du traité. Toutefois, le secrétaire à la Défense Weinberger et d'autres porte-parole ont indiqué dans des déclarations plus récentes que la Maison-Blanche comptait désormais asseoir sa position sur l'interprétation élargie, qu'elle définit comme étant "légitime et correcte".

Après la mise en chantier de l'IDS, les Soviétiques ont donné l'impression de vouloir interdire toute recherche qui s'inscrirait dans le cadre de ce nouveau programme. Toutefois, d'après des déclarations ultérieures, dont certaines ont été formulées depuis Reykjavik, il semble que les Soviétiques admettent certaines recherches à condition "qu'elles n'aient pas un but précis". Cette restriction n'a jamais été formellement explicitée, mais elle évoque clairement la distinction entre les recherches en laboratoire et les essais sur le terrain, dont nous avons discuté plus haut. Il faut toutefois ajouter qu'au lendemain des négociations sur le traité ABM, les Soviétiques ne semblent avoir fait aucune déclaration officielle tendant à confirmer l'existence de cette distinction telle que l'avaient expliquée les négociateurs américains en 1972 devant le Sénat. Mais dernièrement, les Soviétiques ont paru disposés à négocier une définition opérationnelle de ce qu'est la recherche. Les pourparlers à cet égard couvriraient les activités admissibles dans les laboratoires, en usine et dans les polygones de tir, voire la mise à l'essai de certains sous-composants à l'extérieur de ces endroits désignés. Des spécialistes américains ont imaginé des propositions analogues, mais elles n'ont par encore été reprises par le gouvernement Reagan.

Le maintien du traité ABM

La plupart des déclarations soviétiques donnent à entendre que l'URSS souhaite maintenir l'actuel traité ABM sans le modifier : celui-ci resterait en vigueur indéfiniment, mais il ferait l'objet d'examens périodiques tous les cinq ans, les parties contractantes ayant la possibilité, en cas "d'événement extraordinaire", de se retirer moyennant un avis de six mois. Mais en juin 1986, dans une lettre adressée au président Reagan, le secrétaire Gorbatchev a proposé que le traité soit reconduit pour une période de 15 à 20 ans et que cela aille obligatoirement de pair avec la conclusion d'un accord sur la réduction massive des forces nucléaires offensives.

Au sein du gouvernement Reagan, la question de savoir s'il faut maintenir le traité dans sa forme actuelle continue à susciter de graves divergences. En juillet 1986, dans sa réponse à la lettre de M. Gorbatchev, le président Reagan a proposé que le traité soit reconduit pour 5 ans et que les deux parties s'engagent, au terme de cette période, à ne pas déployer de défenses antimissiles pendant deux ans. Comme le traité comporte une clause de retrait moyennant six mois de préavis, le président offrait en définitive une garantie de 7 ans et demi, sans toutefois se prononcer sur les années postérieures à ce délai. La question de savoir ce qui constitue les recherches admissibles n'était toujours pas résolue.

À Reykjavik, les deux parties ont parlé de garantir le traité pendant 10 ans, mais en dépit de l'accord qui se serait fait sur certains points, la proposition a fini par échouer sur deux écueils : la définition de ce qu'étaient les recherches admissibles, et la possibilité de déployer des défenses antimissiles au bout de la période de 10 ans. Bien que les deux camps affirment avoir offert en premier le compromis de 10 ans, celui-ci était explicitement lié, dans le cas des Soviétiques, à l'élimination simultanée de tous les missiles balistiques stratégiques. Comme nous l'avons signalé précédemment, les États-Unis étaient déjà moins favorables, après Reykjavik, à ce genre de liquidation intégrale, ce qui laissait donc en suspens la question d'un accord sur une période de reconduction garantie.

Le lien entre les défenses antimissiles et les forces stratégiques offensives

La position générale des États-Unis sur cette question est qu'une réduction massive des forces offensives et le déploiement simultané de défenses stratégiques sont à la fois souhaitables et négociables. Pour leur part, les Soviétiques sont inconciliables avec des réductions

Propositions visant à renforcer le traité ABM

Juin 1986	Gorbatchev propose une garantie de 15 à 20 ans, liée à une réduction massive des forces nucléaires.
Juillet 1986	Reagan propose une garantie de 5 ans et l'interdiction de déployer quoi que ce soit pendant 2 1/2 ans.
Reykjavik	Les deux parties favorisent une garantie de 10 ans, mais elles restent partagées quant à la nature des recherches admissibles et à l'élimination obligatoire des ICBM pendant cette même période.

massives, puisque la parade à la mise en place de défenses antimissiles balistiques par les États-Unis consisterait logiquement pour l'URSS à accroître ses forces offensives. Soit dit en passant, c'est également l'optique défendue par plusieurs anciens négociateurs et hauts fonctionnaires américains, dont MM. Robert McNamara, Paul Warnke et Gerard Smith.

On se rappellera qu'avant Reykjavik, les propositions américaines visaient à réduire les principaux éléments des forces stratégiques, mais non à les éliminer. Si nous extrapolons à partir de la position américaine, en 1995 chacune des deux superpuissances disposerait de 6 000 ogives, et les États-Unis auraient partiellement mis en œuvre un dispositif de défense contre les missiles balistiques ainsi qu'un échelon parallèle (que n'interdit actuellement aucun accord ni traité) contre les bombardiers et les missiles de croisière. Le but ainsi poursuivi serait de "déprécier" les missiles offensifs, de telle sorte qu'il ne serait plus dans l'intétêt de l'adversaire de continuer à les construire. Reste à savoir, une fois ce stade atteint, si l'adversaire serait disposé à accepter d'autres restrictions sur les forces offensives, ou s'il chercherait plutôt à contourner le barrage défensif au moyen de nouveaux vecteurs.

Aux yeux des États-Unis, la suppression de la menace que font peser les missiles intercontinentaux serait en soi un facteur de stabilité considérable. Se voyant objecter à Reykjavik que les défenses stratégiques seraient superflues si l'on éliminait les missiles balistiques par consentement réciproque, le président Reagan et ses conseillers ont répliqué qu'elles n'en seraient pas moins essentielles comme garantie contre l'erreur de calcul, la mauvaise foi ou les gestes imprévisibles d'États tiers.

En revanche, les Soviétiques estiment que la réduction des armements et la reconduction du traité ABM forment un "tout organique". À Reykjavik, la proposition visant à reconduire le traité ABM pour une période de 10 ans était subordonnée à l'élimination puis à l'interdiction des armes stratégiques durant cette période. Dans la mesure où il n'y a plus de missiles balistiques, un traité prohibant les défenses contre ces missiles devient logiquement superflu.

Mais dans un contexte plus pratique, deux considérations paraissent soulever de vives inquiétudes chez les Soviétiques. La première, compte tenu de l'avantage que les États-Unis possèdent dans certains domaines critiques de la défense antimissiles balistiques (BMD), est la nécessité de contrer les dispositifs BMD américains par la mise en oeuvre de missiles offensifs plus complexes. Étant donné qu'il faudrait dès lors équiper chaque missile d'aides à la pénétration au détriment du nombre d'ogives, plus il faudrait concevoir des contre-mesures offensives, et moins l'URSS serait disposée à réduire le nombre ou la capacité d'emport de ses ICBM. En second lieu, il semble que les Soviétiques soient préoccupés par la mise au point des "armes spatiales", dont ils craignent qu'elles deviennent des armes offensives. Il n'est peut-être guère étonnant que le groupe chargé des négociations sur les armes défensives et spatiales à Genève soit appelé "groupe des armes défensives" par les Américains, et groupe "des armes spatiales" par les Soviétiques.

QUESTIONS CONNEXES

Il y a deux questions qui touchent de près les négociations de Genève sans toutefois s'inscrire dans le cadre des pourparlers. La première concerne une interdiction totale des essais nucléaires (CTB), et la seconde, l'adhésion aux traités et aux accords existants.

Pendant le moratoire unilatéral sur les essais nucléaires qu'elle s'est imposé d'août 1985 à mars 1987, l'Union soviétique s'est efforcée de rallier les États-Unis au principe d'un moratoire réciproque comme prélude à la négociation d'une interdiction totale des essais. Pour les Soviétiques, un moratoire sur les essais et un accord sur les INF semblaient être, à court terme, les deux points sur lesquels les superpuissances avaient les meilleures chances de s'entendre. Mais les États-Unis, refusant d'instituer eux aussi un moratoire, ont avancé de nombreuses raisons pour justifier la poursuite des essais nucléaires. Ainsi, même si la question demeure parmi les plus importantes à l'ordre du jour, l'opposition des États-Unis à un moratoire immédiat laisse supposer que la conclusion éventuelle d'un accord sur la limitation des armements se fera sans entente préalable sur l'interdiction des essais. En contrepartie, il est peu probable que l'échec du moratoire soit préjudiciable à la réalisation d'un tel accord. C'est du moins ce qui semble ressortir de certaines déclarations récemment formulées par les Soviétiques qui, en premier lieu, seraient prêts à privilégier la ratification des traités existants sur l'interdiction partielle des essais nucléaires.

La seconde question, celle de l'adhésion aux traités, dépasse le cadre du présent document. Contentons-nous de signaler que les deux camps, et surtout les États-Unis, ont cité des cas où les traités SALT I et SALT II, le traité ABM et le Traité sur l'interdiction partielle des essais nucléaires auraient été violés. Le gouvernement Reagan a d'ailleurs évoqué ces cas avec force pour justifier sa décision de dépasser les limites du SALT II vers la fin de 1986 en déployant le 131e B-52 porteur de missiles de croisière.

CONCLUSION

Dans toutes les négociations de cette ampleur, il faut faire la distinction entre les positions visant à un avantage "tactique" et celles marquant un pas réel sur la voie d'un accord. Par exemple, dans la proposition initiale de l'URSS formulée le 30 septembre 1985, la définition du mot "stratégique" et l'établissement d'un lien entre les INF et les forces intercontinentales risquaient de faire resurgir l'impasse des premiers jours des négociations SALT. Malgré tout, la proposition recelait de nouveaux éléments très importants et faisait notamment droit à l'optique des États-Unis sur la nécessité du réduire

massivement les forces stratégiques. Certes, il ne faut pas faire abstraction des difficultés qui se posent aux négociateurs qui doivent distinguer les éléments prometteurs de ceux qui ne le sont pas. Néanmoins, on peut affirmer que les propositions déposées à Genève lors des récents pourparlers auraient constitué, voici quelques années, de véritables percées.

Du côté soviétique, plusieurs éléments nouveaux méritent d'être signalés. En premier lieu, l'URSS s'est dite disposée à négocier une réduction profonde des forces stratégiques, comme l'avait proposé le gouvernement Reagan en 1982. Elle s'est également montrée favorable à l'idée d'une limite numérique spécifique pour les missiles lourds comme le SS-18. Deuxièmement, elle en est venue, après force tergiversations, à proposer un accord sur les INF analogue à celui qu'avait prôné le président Reagan en 1982. Enfin, elle a réitéré à plusieurs reprises sa volonté d'accepter des mesures de vérification beaucoup plus "indiscrètes" que ce qui avait été envisagé dans les pourparlers antérieurs; on pourra éprouver la sincérité de cette nouvelle position pendant les négociations détaillées sur les procédures de vérification.

En revanche, la position des États-Unis est demeurée pour l'essentiel inchangée par rapport à ce qu'elle était plus tôt sous M. Reagan. En définitive, les États-Unis se sont cantonnés dans une attitude passive durant la période visée; leurs réponses aux offres soviétiques étaient toujours prudentes et parfois, comme dans le cas des propositions sur les INF, les tournants de la position soviétique ont semblé les prendre au dépourvu. Par rapport à 1982, la position américaine comporte un nouvel élément, à savoir l'Initiative de défense stratégique : les États-Unis sont résolus à poursuivre le programme de l'IDS et paraissent disposés à abandonner certains principes auxquels ils accordaient précédemment une grande priorité (comme la réduction massive des forces offensives), dans la mesure où ces principes risquent de brider le programme en question.

Certains indices permettent de supposer qu'un accord opérationnel sur l'IDS reste toujours possible dans la mesure où les deux camps se réserveraient le droit de mener des recherches très poussées sans que le traité ABM soit violé. Ces indices, tout comme l'abandon des limites prescrites par le traité SALT II, laissent présager plusieurs scénarios quant à l'avenir des accords sur la limitation des armements. Tout d'abord, les propositions concernant la réduction massive des forces stratégiques offensives sont réalistes : c'est ce qu'ont révélé les négociations jusqu'à ce jour. Mis à part le lien établi entre les armes balistiques et les recherches propres à l'IDS, les positions respectives à propos de plafonds plus bas sont assez proches les unes des autres pour qu'on puisse en arriver à un accord négocié, moyennant un léger effort supplémentaire.

Il est peut-être ironique de constater que le deuxième scénario évoqué à la table des négociations éclipse, par son ampleur, l'importance de tout accord que l'on pourrait conclure sur une réduction sensible mais limitée des armements. Comme l'ont montré les efforts convulsifs faits à Reykjavik, l'élimination totale des armes nucléaires continue d'avoir beaucoup d'importance dans les pourparlers entre les superpuissances. Il est sans doute encore trop tôt pour savoir dans quelle mesure les deux dirigeants tiennent à cet objectif, mais il convient de signaler qu'il a très peu de rapport avec les négociations détaillées se déroulant à Genève. Bref, pour éliminer tous les missiles balistiques en dix ans ou toutes les armes nucléaires d'ici la fin du siècle, il faudrait une préparation bien différente de celle que suppose la réalisation de réductions limitées ou la conclusion d'un accord sur les INF. À Genève, les négociations ont principalement porté sur ces deux derniers aspects, et non sur le premier.

Enfin, l'abandon des limites SALT et le débat sur la vérification font songer à un troisième scénario possible, à savoir qu'aucun accord important ne viendra remplacer le traité SALT II et que ce sera par des décisions unilatérales et des ententes tacites que l'on façonnera les arsenaux nucléaires dans l'avenir. Il y a encore tout lieu d'espérer la conclusion d'un accord sur les INF, mais M. Gorbatchev a déclaré, ne l'oublions pas, que tout accord à cet égard devrait s'accompagner d'une déclaration de principes sur le désarmement et l'IDS. Sur ces deux plans, Moscou et Washington sont encore très loin d'être sur la même longueur d'onde.

M. David Cox est Directeur de la recherche à l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales (ICPSI) et professeur au département des sciences politiques, à l'Université Queen's.

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou d'autres documents, prière d'écrire à l'Institut, au 307, rue Gilmour, Ottawa, K2P 0P7.

Also available in English.

ISBN 0-662-94323-6